



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **B. J.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 9. 2004, č. j. 28 Az 10/2004 – 29,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím Ministerstva vnitra č. j. OAM-7589/VL-20-P01-2001 ze dne 27. 2. 2002 nebyl žalobci udělen azyl z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o azylu“), a současně bylo rozhodnuto o tom, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl, že v průběhu správního řízení bylo objasněno, že důvodem žádosti o udělení azylu byly problémy žalobce s mafií a dětmi členů mafie v zemi původu. Uvedené důvody nebyly podle žalovaného zákonnými důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu. Dále žalovaný s odkazem na ustanovení § 13 zákona o azylu dospěl k závěru, že v případě žalobce nejsou dány důvody pro udělení azylu podle tohoto ustanovení a nezjistil ani důvody pro udělení azylu podle § 14 zákona o azylu. Současně posoudil existenci překážek vycestování, a to se závěrem, že žalobce nenáležel k osobám ohroženým skutečnostmi, zakládajícími překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu.

V podané žalobě žalobce namítal, že v Ruské federaci, v severním Kavkazu, v oblasti konfliktu jednotlivých etnik v blízkosti Čečenské republiky, prožíval i s rodinou nepřetržitý

tlak, který ho zbavoval možnosti svobodně vyjadřovat a prožívat své náboženské vyznání. Důvody tlaku pociťuje nejenom po stránce psychické, ale i po stránce fyzické, kdy byl ohrožován na životě. Vyslovil přesvědčení, že mu nebyl azyl udělen z důvodu nedostatečného pochopení jeho situace a z nepochopení příčin, které ho k podání žádosti o udělení azylu vedly. Namítal především, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného není vůbec zmíněna a zdůrazněna náboženská příslušnost jeho rodiny, která hraje klíčovou roli. Vzhledem k tomu, že jeho rodiče jsou členy Církve adventistů sedmého dne, byl objektem násilí svých spolužáků a dalších pro něj neznámých osob muslimského vyznání. Situace byla tak vážná, že jedno období vůbec nemohl pobývat doma a musel se skrývat u své tety v jiné vesnici. V případě jeho návratu do vlasti je jeho život vážně ohrožen. Navrhoval, aby napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho žádosti o udělení azylu vyhověno.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem č. j. 28 Az 10/2004 – 29 ze dne 23. 9. 2004 rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 2. 2002, č. j. OAM-7589/VL-20-P01-2001, pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že v dané věci rozhodoval bez jednání podle ustanovení § 76 s. ř. s. Dále uvedl, že při přezkoumávání rozhodnutí a správního řízení, které předcházelo jeho vydání, shledal, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela chybí odkaz na důkazy, které vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí. Napadené rozhodnutí neobsahuje odkaz na jedinou informaci, ze které správní orgán dovodil, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu podle příslušných ustanovení zákona o azylu, a dále skutečnosti a informace k posouzení překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu. Závěry žalovaného tak nemají oporu v provedeném dokazování. Rozhodnutí správního orgánu tak, aby mohlo vyvolat zákonem stanovené účinky, musí obstát samo o sobě, soud nemůže v přezkumném řízení nahrazovat rozhodovací činnost správního orgánu a napravovat jeho pochybení. Podle ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Soud dále poukázal na ustanovení § 47 odst. 4 správního řádu, podle něhož je jako jedna z důležitých vlastností správního rozhodnutí i jeho přesvědčivost. Navíc shledal, že závěry žalovaného neodpovídají ani obsahu správního spisu. Zmíněné důkazy nejen že nejsou uvedeny v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale nejsou obsaženy ani ve správním spise. Zprávy, které žalovaný citoval v závěru protokolu o pohovoru se žalobcem, a na které ho upozornil jako na podklad pro rozhodování, ve spise zcela chybí. Soud proto nemohl přezkoumat správnost rozhodnutí žalovaného o neudělení azylu. V důsledku takového pochybení nemohl spolehlivě posoudit ani žalobní námitku stran pronásledování z důvodu náboženského vyznání žalobce a jeho rodiny. Soud dovodil, že za takto zjištěného skutkového stavu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), a dále proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu v obsahu spisového materiálu (§ 76 odst. 1 písm. b/). Soudu tedy nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit pro vady řízení a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V závazném právním názoru soud vyslovil, že v dalším řízení žalovaný doplní správní spis o všechny zprávy citované v závěru protokolu o pohovoru uskutečněném se žalobcem, vypořádá se i se žalobní námitkou ohledně pronásledování žalobce z náboženských důvodů a na základě těchto listinných důkazů, popřípadě i dalších provedených zjištění skutkový stav zhodnotí podle příslušných ustanovení zákona o azylu a vydá ve věci nové rozhodnutí, v jehož odůvodnění pak uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl veden, tak, aby odůvodnění rozhodnutí bylo v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším

řízení vázán (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec soud poznamenal, že před tamním soudem probíhalo pod sp. zn. 28 Az 26/2003 přezkumné řízení ve věci neudělení azylu otci žalobce (E. J.), kdy soud rozsudkem ze dne 14. 8. 2003 rozhodnutí žalovaného o neudělení azylu pro stejné vady řízení zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalovaný (dále jen „stěžovatel“), a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Uvedl, že namítá nesrozumitelnost rozsudku, neboť soud shledal důvodnost žaloby v neexistujících žalobních důvodech a zašel tak při zrušení správního rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, což je v rozporu s ustanovením § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož je soud vázán žalobou a rozsahem žaloby. Namítal, že ve svém podání, které označil jako žalobu, se žadatel o azyl dovolával, aby jeho žádost byla znovu přezkoumána, protože v rozhodnutí není zmíněna náboženská rozdílnost jeho rodiny. Podání jmenovaného podle názoru žalovaného neobsahuje žádné žalobní body či tvrzený rozpor napadeného rozhodnutí se zákonem. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 73/2003 ze dne 14. 1. 2004. Vyslovil dále názor, že soud překročil rámec žalobních bodů, což zřetelně vyplývá z dikce odůvodnění rozsudku: „soud ... dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, i když z jiného důvodu, než uvedl žalobce“. Podle názoru stěžovatele bylo rozhodnutí vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a rozsah dokazování byl v případě žadatele dán obsahem jeho žádosti o azyl. Domníval se rovněž, že jeho rozhodnutí je dostatečně konkrétní a podložené a zabývá se všemi okolnostmi případu žadatele o azyl. Informace pro posouzení situace v zemi původu a jiné zmíněné důkazy, se kterými byl účastník řízení řádně seznámen při pohovoru konaném dne 15. 10. 2002, nejsou obsaženy ve správním spise, protože jejich použití nebylo v případě jmenovaného zapotřebí, jelikož neuvedl žádný důvod udělení azylu spadající pod příslušná ustanovení zákona o azylu. Správní orgán se ve svém rozhodnutí vypořádal i s posouzením překážek vycestování podle § 91 citovaného zákona, jejichž existenci neshledal. Navrhoval, aby rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že se stěžovatel dovolává důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal.

Nejvyšší správní soud především poukazuje na to, že ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 4 Azs 55/2003 byla projednávána kasační stížnost Ministerstva vnitra (žalovaného) podaná proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 8. 2003, č. j. 28 Az 26/2003 – 27. Tímto rozsudkem krajského soudu bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra ze dne 27. 2. 2002, č. j. OAM-7585/VL-20-P01-2001, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného výše uvedeným nebyl

udělen azyl otci žalobce – E. J. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 – 51, kasační stížnost zamítl. V tomto rozsudku vyslovil právní názor o tom, že rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je v rozporu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, oporu ve spise (§ 76 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.).

Výše uvedené závěry lze do jisté míry aplikovat i na nyní posuzovanou právní věc, s tím ovšem, že byť se zmiňovaná rozhodnutí žalovaného týkají otce a syna a byla vydána v tentýž den, nejsou posuzované věci naprosto shodné, jak bude uvedeno níže.

V nyní posuzované věci stěžovatel namítá, že soud shledal důvodnost žaloby v neexistujících žalobních důvodech a zašel tak při zrušení správního rozhodnutí nad rámec žalobních důvodů, což je v rozporu s ustanovením § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba poukázat na dosavadní publikovanou judikaturu, a to konkrétně na rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35, který byl uveřejněn pod č. 359/2004 Sb. rozhodnutí NSS, podle něhož je nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž by se žalobními námitkami musel zabývat.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že dospěl-li by krajský soud k odůvodněnému závěru o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, mohl by k tomuto závěru dospět nad rámec žalobních bodů, aniž to žalobce v podané žalobě namítal.

Nutno však dále konstatovat, že stěžovatel se dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 73/2003 s tím, že podání žalobce neobsahovalo žádné žalobní body či tvrzený rozpor napadeného rozhodnutí se zákonem.

Uvedený názor stěžovatele Nejvyšší správní soud nesdílí a současně poukazuje na jiný publikovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 (publikováno pod č. 113/2004 Sb. rozhodnutí NSS), podle něhož v důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínky řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.

Na rozdíl od stěžovatele má Nejvyšší správní soud za to, že žaloba žalobce alespoň jeden žalobní důvod obsahovala. Žalobce v žalobě výslovně uvedl, že v napadeném rozhodnutí správního orgánu nebyla zohledněna náboženská příslušnost jeho rodiny, konkrétně to, že jeho rodiče jsou členem Církve adventistů sedmého dne, přičemž pro toto

náboženské přesvědčení svých rodičů byl stěžovatel objektem násilí svých spolužáků a dalších pro něj neznámých osob muslimského vyznání. Z uvedeného lze dovodit, že se žalobce dovolává nesprávného posouzení ustanovení § 12 zákona o azylu, a z obsahu žaloby lze tedy jeden žalobní bod dovodit. Nejvyšší správní soud tedy výše uvedenou námitku stěžovatele důvodnou neshledal.

Nutno však konstatovat, že žalobce (narozdíl od svého otce), a v tom je určitý rozdíl mezi věcí Nejvyššího správního soudu vedenou pod sp. zn. 4 Azs 55/2003 a nyní posuzovanou věcí, v řízení před správním orgánem vůbec o náboženských otázkách, případně o pronásledování z náboženských důvodů, nic neuváděl. V žádosti o udělení azylu ze dne 5. 8. 2001 uvedl, že je ateista bez vyznání, a dále popisoval, že mafie vyhrožovala jemu i jeho otci, že je zabijí nebo unesou nebo prodají do otroctví, protože jeho otec opravoval auta a mafie chtěla, aby tuto práci dělal zadarmo. V protokolu o pohovoru ze dne 15. 10. 2001 pak na těchto tvrzeních setrval a dále uvedl, že byl šikanován ze strany dětí příslušníků mafie, které ho bily a kradly mu věci. Útoky vyústily až ve fyzické napadení tak, že žalobce musel žít poslední rok u příbuzných. Nutno tedy uzavřít, že o pronásledování z náboženských důvodů se žalobce v řízení o udělení azylu vůbec nezmiňoval, přičemž tento důvod pronásledování uvedl až v žalobě. Naskytá se tedy otázka, zda pokyn vyjádřený v rozsudku krajského soudu, v němž soud zavázal žalovaného k tomu, aby se v dalším řízení vypořádal i se žalobní námitkou ohledně pronásledování žalobce z náboženských důvodů, ob stojí a je důvodný.

Nejvyšší správní soud má za to, že tento pokyn krajského soudu ve vztahu k žalovanému důvodným je. Krajský soud totiž spojuje nemožnost vypořádat se se žalobní námitkou s nedostatkem rozhodnutí žalovaného a jeho nedostatečným postupem, kdy jednak napadené rozhodnutí neobsahuje ani jeden důkaz, a není tak patrno, z čeho žalovaný dovodil, že žalobce nesplňuje podmínky pro udělení azylu, a informace k posouzení překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu, přičemž důkazy nejsou obsaženy ani ve správním spise. Zprávy, které žalovaný citoval v závěru protokolu o pohovoru se žalobcem, a na které ho upozornil jako na podklad pro rozhodování, ve spisu zcela chybí.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem žalovaného o tom, že zprávy, s nimiž byl účastník řízení řádně seznámen při pohovoru konaném dne 15. 10. 2002, nejsou obsaženy ve správním spise proto, že jejich použití nebylo v případě žalobce zapotřebí. V tomto směru je třeba poukázat na ustanovení § 28 zákona o azylu, podle něhož, pokud bude rozhodnuto o neudělení azylu nebo odnětí azylu, ministerstvo v rozhodnutí uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování. Z výše uvedeného tedy plyne, že povinnost správního orgánu rozhodnout o tom, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování podle § 91 je v případě rozhodnutí o neudělení azylu obligatorní. Okolnosti stanovené jako překážky vycestování podle uvedeného ustanovení nejsou totožné s důvody pro udělení azylu podle § 12, a je proto nezbytné, aby se jimi správní orgán i soud samostatně zabývaly. V odůvodnění rozhodnutí, jímž se stanoví, že se na určitou osobu nevztahují překážky vycestování ve smyslu ustanovení § 91 zákona o azylu, je třeba samostatně posoudit skutková zjištění o situaci v zemi původu žadatele o azyl ve vztahu k okolnostem stanoveným jako překážky vycestování. Zatímco jedním z důvodů pro udělení azylu podle § 12 je pronásledování, resp. důvodná obava z něj, jako překážku pro vycestování stanoví § 91 odst. 1 skutečnost, že by vycestováním mohlo dojít k ohrožení života nebo svobody. Na těchto závěrech ničeho nemění to, že jak pronásledování, tak ohrožení života ve smyslu § 91 se má dít ze stejných důvodů.

Výše uvedené ovšem předpokládá shromáždění dostatečných skutkových podkladů, z nichž by bylo možno tvrzení žalobce z hlediska jeho důvodnosti posoudit. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závazným právním názorem krajského soudu, který stěžovateli ukládá doplnit správní spis o všechny zprávy citované v závěru protokolu o pohovoru uskutečněného se žalobcem, a dále právním názorem, kterým krajský soud zavazuje stěžovatele k tomu, aby se vypořádal se žalobní námitkou ohledně pronásledování žalobce z náboženských důvodů, a na základě shromážděných listinných důkazů výše uvedených, popřípadě i dalších provedených zjištění, skutkový stav zhodnotil podle příslušných ustanovení zákona o azylu a vydal ve věci nové rozhodnutí, v jehož odůvodnění uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí a jakými úvahami byl veden, tak, aby odůvodnění rozhodnutí bylo v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu.

Nejvyšší správní soud ještě podotýká, že rozhodnutí správního orgánu musí obstat samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje své závěry, pak nutno dospět k závěru, že nejsou splněny podmínky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nelze proto souhlasit s názorem stěžovatele, že v dané věci postačovalo, že žalobci byla dána možnost seznámit se s materiály, které měl správní orgán pro posouzení situace ve vlasti žalobce k dispozici, a že již pro stěžovatele nevyplývala povinnost tyto materiály k posouzení žádosti o azyl použít. Ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu totiž zcela jednoznačně stanoví, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodl. Neobsahuje-li napadené rozhodnutí stěžovatele odkaz na jediný důkaz ve věci provedený, nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, pak je třeba uzavřít, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisovém materiálu.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, případně pro jinou vadu řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že rozsudek je zcela jednoznačný, zřetelně vyslovuje závazný právní názor, jehož odůvodnění vyplývá z důkazní situace v této věci. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by v posuzované věci byl prokázán stěžovatelem tvrzený důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kasační stížnost proto považuje za nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť stěžovatel nebyl s kasační stížností úspěšný a žalobce žádné náklady řízení neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné jemu vzniklé náklady nezjistil (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. června 2005

JUDr. Marie Turková

předsedkyně senátu